

# 離婚母子世帯における子どもの生活保障

渡 辺 千 壽 子

## は じ め に

1960年代以降、先進諸国において離婚が増加した。日本もまた、その例外ではない。離婚増加の要因には種々のものがあげられるが、各国に共通して重視されるのは、「戦後の先進諸国における高度経済成長による社会の都市化・工業化および女性の労働市場への進出という社会経済的要因と、伝統的な婚姻観・離婚観の変化という文化的な要因」<sup>1)</sup>である。諸要因は相互に密接な関連をもち、相互に強化しあう関係にあるが、なかでも社会的に最も基本的なものは「女性の自立化を促す女性労働の発展とそれを阻む家父長的な性別役割分担の体系との矛盾」<sup>2)</sup>である。この問題は、離婚率の上昇のみならず、婚姻率や出生率の低下にもつながるものとして重視する必要がある。

さて、近年の離婚の特色の一つとされる未成年の子どもを養育している夫婦の離婚の顕著化は、養育過程にある子どもを巻きこんだ形態としての離別であるところに重要な意味がある。子どもにとって親の離婚は、その事情がいかにあろうとも、愛情の対象を喪失する体験であり、そればかりか多くの場合、生活環境の変化や生活水準の低下を伴うものである。「未成年者である子どもは親の庇護のもとに育ち、教育を受ける存在である。それだけに、親自身がおかれる社会環境の変化や経済状態とか、意識による影響が子どもの生活条件や発育条件に大きくあらわれる」<sup>3)</sup>。だが、離婚の際に両親間の感情的・利害的対立の中におかれる子どもの権利や福祉は忘れられがちであり、とりわけ子どもの生活問題はともすれば二次的に扱われる傾向がある。子どものいる夫婦の離婚の場合には、「親の幸福追求のみならず、子どもの幸福追求、子どもの福祉が尊重されねばならない。特に経済生活において子どもに与える悪影響を最小限にとどめることは、離婚する親の最も基本的な責任」<sup>4)</sup>といえよう。各国の状況をみると、総じて離婚の自由の拡大のみられるところでは、同時に未成年の子の福祉が問題とされている。

児童期の生存および成長・発達には他の時期以上に家族の状況からの影響が大きい。離婚による単親（大半は母子）世帯の多くの子どもが一人の親の所得（通常は父親の所得、したがって主たる所得源）のない世帯で生活することになり、経済的な困難に遭遇しがちである。そこで本稿では、離婚母子世帯の現状を経済生活を中心においてとらえ、親の子どもに対する扶養

義務という点から、わが国の養育費の実情と養育費支払義務の履行確保について考察する。次に、両親の離婚は私的行為に属するとはいえ、そこに生ずる子どもの生活上の経済的障害に対しては、子どもの権利保障の視点に立って公的対策を講ずべきであると考えるので、離婚による母子世帯を中心に所得保障制度の現状を検討する。さらに、離婚後の子どもの生活保障として優れた面の多いスウェーデンの先払養育費制度の内容を概観し、最後に、離婚母子世帯の子どもの生活保障について我が国の場合の今後の課題を探ってみることにする。

I. 離婚母子世帯の現況

1. 離婚と母子世帯

わが国における最近の離婚の特徴として、離婚者の年齢階層の上昇と未成年の子どものいる夫婦の離婚の占める比重が増大した（1988年で65.1％）ことが挙げられる。離婚率それ自体は西欧諸国に比べると未だ低いが、1988年だけで離婚件数約15.4万件、離婚にまきこまれた子どもの数は17万人以上という実数<sup>5)</sup>は、わが国でも離婚を一個の社会的問題とするに十分なものといえよう。

しかも、近年の離婚では、かつてと異なって、離婚後の子どもの親権者には母親になる場合が多い。母親が全児の親権を行う場合が1966年以後過半数となり、最近では7割をこえている。さらに、父親が親権者で母親が監護者という場合もあるので、離婚後は母親が子どもを監護する事例が圧倒的に多い。1970年頃を境にして、母子世帯が顕著に増えてきているのは、このことに由来するわけであり、母子世帯になった理由中の「離婚」の比率が急増している（表1）。

表1 母子世帯になった原因別割合の年次比較 (単位, %)

|             | 昭和53年('78) | 58('83) | 63('88) |
|-------------|------------|---------|---------|
| 総 数         | 100.0      | 100.0   | 100.0   |
| 死 別         | 49.9       | 36.1    | 29.7    |
| 病 死         | 38.2       | 28.1    | 23.2    |
| そ の 他 の 死 別 | 11.7       | 8.0     | 6.5     |
| 離 別         | 50.1       | 63.9    | 70.3    |
| 離 婚         | 37.9       | 49.1    | 62.3    |
| 遺 棄 生 死 不 明 | 3.8        | 5.7     | 2.5     |
| 未 婚 の 母     | 4.8        | 5.3     | 3.6     |
| そ の 他       | 3.6        | 3.8     | 1.9     |

出所：厚生省「全国母子世帯等調査」

母親が子どもを引きとることが可能になった背景としては、核家族の雇用者世帯の場合、父親が子どもを引きとってその養育は困難が多いことがある。一方、働く既婚女性のうち、家

族従業員が減り雇用者が増加したことは、妻が独自の収入源をもち、離婚しても経済的に自立できる可能性が増したことを示すものともいえる。

しかし、他方において、離婚後の母子世帯の多くが苦しい生活を強いられていることも、また事実である。働く既婚女性がふえたとはいえ、その多くはパート労働の家計補助的なものにすぎず、実際には妻の経済的自立にはほど遠い現状がみられる。

こうした女性の就労の実態を反映して、1988年の「全国母子世帯等実態調査」<sup>6)</sup>によれば、離別母子世帯の母または母に代わる者の大多数(87.6%)は就労しているが、そのうち常用雇用者は56.2%、非常用雇用者が20.1%を占める。母子世帯全体(平均世帯人員3.19人)の平均年収は同年11月1日現在で税込み202万円であるが、離別母子だけをみると更に低く185万円であり、同年の一般世帯(平均世帯人員3.31人)の平均年収513万円の4割に達していない。同年には母子世帯の72.8%が児童扶養手当を受給していること、そのうち離婚による母子世帯が8割強を占めること、また母子世帯の相当部分が生活保護を受けていることなども、それを反映したものである。

こうした数字からも、母子世帯の厳しい生活状況がうかがえると同時に、親が離婚したことにより、子どもはかなりの生活水準の低下を蒙っていると推察される。離婚のしわよせは、多くの場合、結局母と子にいつているといえよう。

## 2. 母子世帯の経済的不安定とその要因

母子世帯の収入は、本人の勤労収入を核にさまざまな収入源によって構成されているが、主な収入源は本人の勤労収入、年金・手当および生活保護費等の社会保障給付である。とりわけ離別母子世帯では、世帯主の勤労収入が中心となる。それ故、母親の稼働能力が世帯の所得水準を決定する重要な要因となる。他の世帯と比べて、母子世帯の貧困の高い発生率の原因として、母親の就労がパートタイマーを中心とする不安定雇用形態が多いこと、また、その低賃金があげられる。これら二つの要因(不安定雇用化と低賃金)は母子世帯に限ったことではないが、女性労働の社会的な位置づけ(全体として補助労働的な役割)ともかかわって、パート賃金等の水準が世帯生活を支えていくものとしては余りに低すぎるものが、母子世帯の貧困化と大きくかかわっている。京都市の調査<sup>7)</sup>では、母子世帯の母親収入は、40歳前半の不就労の母親と2人の子どもから成る世帯の生活保護費を基準とすると60.8%であり、最低生活費のおよそ6割の水準である。また、パートなど不安定就労層を除く一般勤労者収入においてもなお、女性の平均賃金が生活保護費を若干下回っていることが示されている。

しかし他方で、社会保障給付(年金・手当・生活保護費など)のウェイトはほとんど増加していない。また、離婚母子世帯が急増しているなかで、前夫の仕送りの意味が大きくなっているが、仕送り率は極めて低い。厚生省の88年調査では、離婚した夫からの養育費を受けたことがない者が75.4%を占め、京都市の調査でも前夫からの仕送りなしが72%である<sup>8)</sup>。これらの

ことから、母子世帯が貧困に陥りやすい理由として、世帯主の所得が低いことに加えて、非監護親からの養育費が不十分であること、公的な所得移転が少ないことが考えられる。

## Ⅱ．わが国の養育費の実情と履行確保制度

### 1. 養育費の実情

母子世帯が貧困に陥りやすい理由の一つとして、片親の収入しかないという点がある。しかも、その片親が女性であるということで賃金の男女差がそこに加わる。即ち、一般世帯でも最近では夫の収入と妻の収入の2つ（以上）の収入をもつ世帯がふえてきているのに対し、共働きが出来ないことにより相対的に低位にあるということ、及び父子世帯の父親と比べても賃金の男女差により低位におかれるということである。

共働きの夫婦では、妻の収入は1989年で平均10万円余、世帯の実収入の約5分の1に相当する<sup>9)</sup>。では、離婚母子世帯における非監護親からの養育費はどうか。世帯が分離すると、一世帯で生活するより不経済となり、たとえ監護していない父親が適切な金額の養育費を支払ったとしても、別居に要する費用には不足するであろう。まして、実際には、適切な額の養育費を支払っている父親はきわめて少ない。取り決め率の比較的高い調停・審判離婚で、87年の養育費平均月額1人当たり2万3,800円となっている<sup>10)</sup>。養育費は上昇傾向にあるものの、教育費や勤労者世帯の実収入、消費者物価と比較すると、その伸び率は最も低くなっている。これらの支払額は、両親そろった世帯で父親が子どもに負担する金額よりかなり低いばかりか、両親そろった世帯での母親の負担にも及ばないのである。

また、たとえ取り決めがあっても履行されていない事例も多い。養育費の履行状況はきわめて悪い。1986年の「離婚母子家庭全国調査」によれば、養育費を定期金として取り決めたのは、離婚母子世帯の35.3%、養育費を定期的にもらっている世帯が13.1%と、取り決め率、履行率ともに低い<sup>11)</sup>。大抵の場合、養育費の取り決めも行わないまま離婚し、取り決めがあったとしても低額のうえ、その支払いすら確実でないというのが、現在の実情と思われる。

しかも、その場合注意を要するのは、現行民法の離婚制度がそうした母と子の生活を守るうえで無力に等しいという点である。離婚後、親権者となり、子どもを引き取り養育するのは大半が母である。しかし、親権者とならなかった親との親子関係は継続する。子どもを引きとらなかった親も、子どもが成長していくために必要な経済的基盤をととのえていく義務がある。しかし、民法は未成年の子のいる夫婦の離婚について親権者の指定は義務づけているが、養育費の取り決めは義務づけていない。しかも、養育費の額に関して客観的な基準も存在しない。そのうえ、養育費の履行状況はきわめて悪いのである。したがって、離婚後の子どもの生活を、養育だけでなく経済的にも保障していく責任は、現実には母親が背負わなければならない。経済力のない母親が子どもを引きとった場合、父親から養育費が支払われなければ、子ど

もの十全な養育は保障されない。子どもは、両親の離婚によって精神的に打撃を受けるだけでなく、経済的にも困難を強いられている。養育費制度は、離婚後の子どもの経済的基盤を強化し、母子世帯の所得を保障していくために重要なものである。わが国においても、西欧諸国の近年の離婚制度改革を参考にして、こうした問題に対処できるよう離婚制度の改正を行うとともに、離婚母子世帯への社会的援助措置を充実させることが必要であろう。

## 2. 養育費支払義務の履行確保制度

養育費の支払い、親の未成熟子に対する一方的な義務であり、その義務は父母が共同で分担しあうものである。また、養育費支払義務は、生活保持の義務といわれて、生活扶助の義務より程度の高い扶養義務とされている<sup>12)</sup>。

親の間では離婚がやむを得ないとしても、子どもの健全な成長のために必要な生活環境は、離婚後も保障されなければならない。親の未成熟子への、とくに離婚後の養育費支払義務について、現行民法に明文規定はない。しかし、その根拠規定については民法 760 条や 877 条と見解は分かれるが、「親子関係の本質から、親権の帰属にかかわりなく、親は当然に離婚後も子を扶養する義務があるとするのが多数の見解」<sup>13)</sup> である。だが、民法に明文化されていないため、養育費の取り決めが阻害されている側面もあり、義務の程度、基準なども不明確である。養育費支払義務は親の最も重要な義務の一つであり、離婚時における養育費の取り決めの促進と義務内容の明確化のためには、親の養育費支払義務についての規定の整備を検討する必要がある。

次に、養育費の取り決めをしても、遅滞や不履行も多いので、取り決めの履行確保がはかられる必要がある。現在、調停証書など債務名義を有する場合には、2 種類の履行確保制度が利用できる。一つは、「一般の民事債務で利用される民事執行法による強制執行」<sup>14)</sup> である。しかし、強制執行は手続きが煩雑で、弁護士依頼の費用負担や、家事債務の場合は家族間葛藤の一層の激化のおそれもあり利用しにくいといわれる。さらに、親子関係の継続性を考えると、養育費の場合には債権者対債務者として争うことは好ましくなく、事実上、強制執行にならない面がある。

そこで、1956年に、家事債務の特殊性を考慮して、可能な限り任意の執行を容易にし促進するため、家事審判法を改正して履行確保の制度が設けられた。履行確保制度は次の三つから成っている。第一は、審判・調停で定められた義務の履行状況を調査し、義務の履行を勧告する履行勧告である。第二は、審判・調停で定められた金銭その他の財産上の給付を目的とする義務の履行命令である。第三は寄託である。履行勧告は強制力はなく、従わなくても罰せられることはない。87年の金銭債務（養育費以外も含む）の履行勧告件数は、8,319 件で、そのうち全部履行30%、一部履行39%と約7割が勧告に応じて支払っており<sup>15)</sup>、一応の効果をあげているといえよう。履行命令は、命令違反の場合に10万円以下の過料の制裁が科せられるが、この

制度は利用件数も少なく、あまり機能していない。寄託は、当事者間で直接金銭を支払うのが困難な場合に、家庭裁判所が金銭の寄託を受け、支払いを円滑にするという制度であるが、近年は当事者間での銀行振込制度の利用が増えている。

調停を経由した養育費の取り決めは比較的に履行率も高い。それは、「調停の有する強制力もさることながら、調停の際に両当事者の感情調整がある程度なされた上での取り決めであることも影響している」<sup>16)</sup> と思われ、家事審判上の履行確保制度は、一回の履行だけでは終わらない養育費の履行確保にとって、一種のソーシャルワーカーとして、家庭裁判所（実質的には調査官）が機能している側面を有している。このように、養育費支払義務の履行確保を検討する場合、「単にお金を取り立てる方法として何が簡易、迅速、有効かという視点だけではなく、家庭裁判所が一般取引上の問題とは些か異なる家庭の問題について、後見的にアフターケアを行なうという視点」<sup>17)</sup> が不可欠とされる。

しかしながら、以上の制度は債務名義を前提としているので、わが国の離婚件数の9割以上を占める協議離婚の場合、現実にはほとんど利用できない。協議離婚では子の養育費の支払いがないケースが過半数を占め、それがあった場合でも定期的に支払われているとは限らない。中断・不払いがあっても積極的請求をせず諦めているのは、養育費分担の取り決めがあっても債務名義がない場合が多く、直ちに強制執行できないこと、強制執行ができて費用と手間がかかる割には効果が少ないことがある。したがって離婚時の取り決めの促進とともに、履行確保のためには「家庭裁判所の審判でおこなうことのできる特別の低廉で簡便な強制執行制度（場合によっては給与天引き制度、公的機関による取立代行制度）を検討・整備すること」<sup>18)</sup> が求められる。それと同時に、養育費支払義務の履行確保には、親がその履行意思を形成することが極めて重要である。父母の感情的対立を調整し、子の処遇や子の将来を第一に考えて父母が子育てについての協力関係を保持できるような、当事者間の人間関係調整のための援助が前提として存在しなければ、単なる履行強制の方策の検討だけでは結果的にみて子の利益に適うことにはならないであろう。

### Ⅲ． 児童扶養手当・児童手当制度の「改正」と児童養育費

#### 1. 養育費と児童扶養手当・公的扶助

近年、養育費支払義務の履行確保がとみに問題となってきたのは、厚生省児童家庭局長の私的諮問機関である離婚制度研究会が『離婚制度等研究会報告書』の中で取り上げていることからわかるように、離婚の増加に伴う児童扶養手当や公的扶助等の社会保障経費の増大を、いかにして抑制するかということがあるからに他ならない。

現在、母子世帯に対する所得保障として重要な役割を果たしているのは公的年金と児童扶養手当である。死別母子世帯にとっては、所得にかかわらず遺族（基礎）年金が支払われる。し

かし、今日増加している離別母子世帯は、一定所得以下でなければ児童扶養手当の支給対象とはならない。だが、低所得層の多い離別母子世帯は児童扶養手当を受給することが多く、同手当の受給者は1989年末で60万4,581人であり、そのうち離婚を支給要件とするものが全体の83.2%を占める。

一方、生活保護受給母子世帯は89年には被保護世帯の12.2%を占めており、世帯保護率は14.2%である<sup>19)</sup>。母子世帯の世帯保護率の推移としては、85年度をピークに近年は景気の好況、離婚率の若干の低下等の影響もあって、幾分低下しているとはいえ、依然として高い保護率である。

ところで、生活保護を適用する際には親族扶養優先の原則が働く。とりわけ、生活を共同にしていない場合でも父の未成熟子に対する養育義務は、生活保持の義務として、民法のみならず生活保護法においても重視されている。だが、父からの養育費の仕送りは大層少ないのが実情である。そこで、「生活保護において、親族扶養優先の原則を守り、生活保護受給母子世帯数を抑えることは、公費節減にも適うので、生活を共同にしない父による養育費支払義務の履行確保が大きな問題になってきている」<sup>20)</sup>のである。

他方、母子世帯数の増加にもかかわらず、児童扶養手当法は1985年に母子世帯に厳しい形で改訂された。既述のように、離婚によって窮地に陥る配偶者と子に対する民法の養育費支払義務に関する規定はきわめて不十分であり、「むしろ、社会保障、とくに児童扶養手当制度の発展が離婚母子の生活を大きく支えてきたといえる。しかし、それは高度経済成長の余慶の一つであり、低成長期には抑制の圧力がそこにかかってくる」<sup>21)</sup>。1985年の児童扶養手当法改正はそのことを如実に示しており、離婚の増大にともなう児童扶養手当受給者の急増と財政負担の増大を背景に、子に対する両親の養育責任を前提とした「施策の効率化」の観点からの見直しが提言されることになった。財政負担の軽減、施策の効率化、及び子に対する親の養育責任が、三位一体的なものとして把握され、専らその側面から論議されることとなった。

児童扶養手当法の改正は、「所得制限の強化とあわせて手当の二段階制を導入し、経費の抑制を図るとともに、離別母子世帯については、離婚した父の所得額による支給制限の規定を新設した。この新設規定は、養育費の決定、取り立てに関する制度の不備を考慮して未だ実施されていない」<sup>22)</sup>が、生活を共同にしていない父による養育費の支払義務の履行確保を重視していることが明らかであり、母子世帯に対する社会的援助措置の不十分さや、今日の就業条件の下での女性の経済的自立の困難さを、私的扶養の領域で補完させようとする側面を有している。

ところで、所得保障の制度は、公的扶助、社会保険および児童手当の三種から構成されているが、公的扶助はその他の方法に頼り得ない場合の最後の救済策として、事後的に最低生活を保障するものである。公的扶助への依存が、その他の所得保障制度ではカバーできない場合に生ずるものであると考えると、母子世帯の生活保護受給率が高水準を保っている一つの大きな

原因として、社会保険制度や児童手当及び類似制度（ここでは児童扶養手当制度）自体における欠陥の存在が考えられよう。この点について、城戸氏は<sup>23)</sup>、所得保障給付の種類と年金制度の種類によって生活保護依存度に相違があり、このうち、児童扶養手当受給被保護世帯は他の所得保障受給被保護世帯と比べてその総数がきわめて多く、その意味でこの種の母子世帯の生活保護依存を防ぐ対策が重要である、と指摘している。生活保護への依存を防ぐために作られた給付がうまく機能していないのは、給付水準の低さ等によるものであり、1985年の児童扶養手当法の改正は、母子世帯全体および被保護母子世帯の所得水準やそれらに対する現行所得保障制度の機能状況が把握されていないからであると思われる。

## 2. 児童扶養手当・児童手当の現状

ここでは、児童扶養手当と児童手当の両制度の現状について、若干の検討を試みる。まず、児童手当は所得保障の枠組みを超えた面を併せもつが、所得保障制度の範囲内では事後的に有子世帯の生活水準を調整するものである。同手当はその生成・展開からみて積極的に社会保険を補完する制度であると思われ、公的扶助の役割縮小に貢献すべきものといえる。また、児童扶養手当は、母子世帯の児童扶養を援助するための手当として、所得保障政策の中でも最も重要な制度の一つである。

児童扶養手当法は、その目的を「父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的とする」「手当は、児童の心身の健やかな成長に寄与することを趣旨として支給される」と規定している。また児童手当法は「児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全な育成に資すること」を目的としている。即ち、両手当は児童が育成される家庭生活の安定、児童の健全育成、福祉増進が目的ということであり、このうち具体的な目的としては家庭生活の安定（児童扶養手当の場合は改正により、自立の促進が加わった）があげられる。しかし、両手当が現実はこの目的に有効に機能しているとは到底いいがたいのが実情である。

児童を養育している家庭に対する所得保障施策のうち、一般家庭への所得保障制度は児童手当のみであるが、その費用は社会保障関係費用の0.4%程度である<sup>24)</sup>。一方、児童養育家庭の現状とはいえば、子どもの数がふえるにつれて収入は絶対的には増加するが、相対的には低下する。その一つの原因として、わが国では、児童手当などの政府による児童養育家庭への現金給付の水準が低いということがある。児童手当は成立した1972年には第三子以降を対象とし月額3,000円で出発し、その後1975年に5,000円に引き上げられた。以後、市町村民税所得割非課税の低所得者に限っての引き上げを別にすれば、基本額はずっと据え置きであった。その後1985年の制度改正により、現在は第二子2,500円、第三子以降1人につき5,000円である。なお



91年4月の改正で支給対象は第一子からとなり、支給額は引き上げられたものの（第一子、第二子は各5,000円、第三子以降は10,000円）、少子化の著しい今日、第二子までは未だ全くの目的金額にすぎない。そのうえ所得制限は現行通り、支給期間は「義務教育就学迄」から「3歳未満」へと大幅に短縮された（実施は1992年1月より、3年間で段階的に実施される）。

児童扶養手当は、制度創設当時は児童1人の場合月額800円であったが、その後の引き上げを経て1990年度には第一子に月額35,910円（但し全額支給の場合）であり、第二子には5,000円、第三子以降各子に2,000円が加算される。89年12月以後は自動物価スライド制が導入されている。児童扶養手当は全額支給の第一子に関する限り、「生活保護の居宅保護基準の第一類9～11歳の額にほぼ対応しており、一応実質的な意味をもつ」<sup>25)</sup> といえそうだが、85年の改正により第一子について所得層により2段階の給付とされたため、一部支給停止となる場合は約3分の2程度の額に減額される。さらに、2人目以降の子に対する加算の仕方は現実のニーズに即していない。

次に、手当の受給対象者は、形式的には児童の監護者ないし監護養育者であるが、児童のおかれた家族形態と支給対象者の所得面から制限されている。児童手当の場合、今回改正により、3歳未満の児童を監護している者となり、対象を3歳未満児に限定するという世界でも稀な制度となったが、これは児童手当本来の意義を著しく損うものである。児童扶養手当の場合は、父母の離婚等により、父と生計を同じくしていない18歳未満（一定の障害のある場合は20歳未満）の児童を養育している母またはその他の者である。また、両制度とも所得制限（所得限度額は異なる）があり、とくに「児童扶養手当が児童手当への加算として成立しているのではなく、収入認定を伴った独立の手当としてあることは、所得制限の境界で、いわゆる貧困の罨現象を生ぜしめているはず」<sup>26)</sup> である。

そのうえ、児童手当の場合の所得制限は国際的にみても珍しい例に属する。一般に、対象の所得調査をおこない、それが一定額以下であることを確認して、それを条件に所得保障をおこなうのは公的扶助の場合である。その限りでは、日本の児童手当は公的扶助に近い性格をもち、受給がスティグマを意味する可能性がある<sup>27)</sup>。児童扶養手当の場合は、改訂により、さらに所得制限が一段と強化されたため、上記の性格は一層強まることになる。また、離別母子世帯についてのみ母の収入と無関係に、別れた父の年収による不支給条項を設け、制度の適用を制限するのは離婚に対する社会的スティグマともいえる。この改訂によって母子世帯の生活の安定と自立の促進が図られ児童の健全育成が実現するということではなく、実質的にも一層引き下げられたといえる。所得制限の強化は真に援助を要するものへの給付水準の低下をもたらす。したがって、その改正に当っては、制度の将来に対する意義、所得制限の児童養育への影響、関係諸制度の性格等を考慮したうえで、社会保障の本質に立脚した基本的検討を行う必要がある。財政事情から所得制限を動かすのではなく、制度の目的をより有効に達成する方法を検討すべきである。

#### Ⅳ． スウェーデンの先払養育費制度

養育費の問題は母子世帯の増加の著しい欧米諸国でも大きな関心事となっているが、スウェーデンの先払養育費制度は離婚後の子どもの生活保障という点で非常に優れた制度である。先払養育費制度は1937年に制度化されたもので、1930年代に家族・児童政策の発展の著しかったスウェーデンにおいて、単親世帯の子どもの生活保障を行うために制定された。この制度が初めて出現した当時は、離婚や未婚の母と子が極度の困窮状態にあったにもかかわらず、子の父親に養育費を支払わせる方法がなく、救貧制度が唯一の生活手段であった。そこで怠慢な父親に代わって、母子世帯の所得程度に応じた先払養育費が支給されるようになったのである。その後、1947年にこの給付と所得の組み合わせは廃止され、さらに同年に全ての児童に対する児童手当制度が導入されたことにより、両給付を合わせて児童の最低生活保障を行なう制度として成立したのであった。出生時に給付が自動的に開始される児童手当と異なり、先払養育費は申請により社会保険事務所から支払われる。

スウェーデンでは子どもの養育は両親に責任があるとの認識から、子どもを有する両親が離婚した場合に、子どもを養育する方の親に対して他方の親が養育費送付の義務を課される。その額は裁判所で稼得能力に応じて決定されるが、決定額が一定水準（基礎額<sup>28)</sup>の何%と定められた額）より低額であったり、養育費支払い中断、父親認知手続中等、「要するに必要最小限度の生活費を満たすほどの養育費が手に入らなければ、申請のあり次第」<sup>29)</sup>、先払養育費が支給される。これは申請の3か月前まで遡及できる。

先払養育費の対象となる児童は片親と同居中か、どの親とも同居していない18歳未満の児童である。資格年齢は18歳までだが、1985年からは義務教育、高等課程在籍者には20歳までの延長が認められた。支給要件としては、両親の間において、又は裁判所において決定された養育費が存在することである。但し親の所在が不明のとき、又は親権もしくは養育費の支払義務問題が裁判所において係争中であるときは、養育費裁定が存在するとみなされる。

先払養育費の前提となる養育費裁定は、子ども側のニーズと親側の経済的能力の両方を勘案して定められているが、最近では保健福祉庁が養育費支払いのガイドラインを定めており、「両親は社会保険事務所等でこのガイドラインに基づく助言・指導を受けるのが一般的」<sup>30)</sup>である。このようにして決められた養育費は基礎額の変動に完全にスライドする方式になっている（1987年2月より実施。従前は70%スライド）。

先払養育費の額は、最高限度が基礎額の40%ないし30%と定められている。通常の計算には40%方式が適用され、30%方式は親と死別した児童年金受給者に適用される。先払額の考え方は、保健福祉庁が定めている児童の標準生活費（0～6歳基礎額の65%、7～12歳80%、13歳以上95%）のおおむね半額程度といわれており<sup>31)</sup>、残り半分は監護者が負担すべきだとの考え

方をとっている。

実際に社会保険事務所が支払うのは、養育費支払いが皆無ならば先払金全額が、低額でも養育費支払いがあるときは差額分となる。したがって同制度は2つの機能を有している。すなわち、1つは文字通り「先払い」としての機能であり義務者に求償される。もう1つは決定された養育費が基礎額の40%より低い場合、その差額を補助手当として受けとることが出来るので、子どもに一定水準の生活費を保障するという機能をもつ。このように、先払養育費制度は、「養育義務履行を強制する効果と、子どもの生活費確保をはかる点においてユニークな機能」<sup>32)</sup>をもっている。なお、先払養育費は、併給になる児童手当と共に非課税であるので、その世帯の所得増加に直接つながる。また、支払義務者は自己の所得から養育費支払額を控除(1子につき年額3,000 Kr を最高限度として)するという税制上の優遇措置をうける資格がある<sup>33)</sup>。

1987年には先払養育費は、対象児童1人につき月額 813 Kr であるが、これが児童の標準生活費に対してどの程度の割合を占めるのだろうか。まず、その額自体はあまり高い額とはいえない。しかし児童が2人いる場合は、この2倍が保障されることと、その他に児童手当や住宅手当等の社会手当が加えられることにより、実質的にはかなりの給付が支給されている。すなわち、16歳以下の全ての児童(16歳以降も学業に就く児童のために20歳まで延長児童手当と教育手当がある)に対し1人当たり年額 5,820 kr (1987年現在)の児童手当、および17歳以下(17歳以降も学業に就いていれば20歳になるまで)の児童のいる世帯に対し所得調査付きで同世帯の所得、児童数と家賃に応じ住宅手当が支給される。所得制限があるとはいっても、住宅手当受給有子世帯は毎年、全有子世帯の約半数、1子のいる単親世帯の約70%以上に達しているのである。そこで、先払養育費と児童手当の合算額を、消費者庁発表の標準生活費、および最低生活費としての社会扶助金と対比してみると表2のようになる。児童手当は、第三子、第四子

表2 給付水準の比較(月額)

単位: クローネ (Kr)

| 年 齢       | 標 準 生 活 費 | 社 会 扶 助 金 | 先払養育費<br>と児童手当 |
|-----------|-----------|-----------|----------------|
| 4 ～ 6 歳   | 1,525     | 1,245     | 1,302          |
| 7 ～ 10 歳  | 1,835     | 1,555     | 1,302          |
| 11 ～ 14 歳 | (女) 1,845 | 1,685     | 1,302          |
|           | (男) 1,965 |           |                |
| 15 ～ 18 歳 | (女) 1,885 | 1,775     | 1,302          |
|           | (男) 2,055 |           |                |

出所: 標準生活費は Hushållet kostnader 1987 (Konsumentverket) による。

(注) 上記金額には雑経費(家賃調達費、電気、新聞、保険料金等)2人世帯用 890 クローネ (Kr) ÷ 2 = 445 クローネ (Kr) を含む。

社会扶助金はコミュニケーションと異なり、ここではストックホルム市のものを挙げた。

には通増される<sup>34)</sup>が、表2では第一子に対するものを用いてある。このように給付水準を児童の生活実費に照らして充分かどうかをみるほかに、これらの給付が母子世帯の世帯収入の増加にどの程度寄与するか<sup>35)</sup>や、給付と勤労所得との対比も考えられる。同一職種の男女賃金格差はほとんどないが、女性は特定の職種に集中することが多いので、総体的にみれば男性より賃金は低い。「女性一般の賃金月額が 8,500kr、税引きなら 6,200 kr 位である」<sup>36)</sup>から、先払養育費と児童手当の合算額でみると21%、先払養育費のみでみると約13%、可処分所得を増加させていることになる。

この制度の特徴として、養育費支払義務者が養育費を支払わなければ、監護親は先払養育費を申請・受給し、一方社会保険事務所は先払金を養育費支払義務者に通告すると同時に、これを公的債務として権利者に代わって償還請求を行う点がある。支払義務者は、社会保険事務所から送付される納入通知書に従い、取り決めた養育費相当額（ほとんどは先払養育費より低額）を支払う。社会保険事務所に対する償還の大部分は自発的になされているが、同事務所の督促によっても支払わない場合は、国税庁の債務取立官により給与天引き等の強制執行が実施される。しかし、非監護親の生活基盤の破綻をもたらすほどの強制は回避すべきとされ、養育費支払義務をもつ親が再婚し、新家庭で扶養義務が生じた場合には養育費の支払額は減額される。また再婚家庭に在宅看護を要する病児がいたり、数人の年長児がいるなど特別な理由のある場合には免責もあり得る<sup>37)</sup>。このような再婚による支払義務の軽減は、新家庭で監護している子の扶養を優先し、最初の家族に対する扶養義務が社会の役割へと移行していることを示すものである。

この制度の対象児童は、社会保険庁発表の統計によれば、1987/88年度予算では27万5,000人で、年々の増加率は非常に高い<sup>38)</sup>。これは養育費を受ける資格を有する単親児童全体の約60%にあたと推計されている。国庫支出は1985年度が22億5千万 kr、全額国庫負担であるが償還額が約7億krあるので、純国庫支出額は約15.5億 kr である（表3参照）。

表3 先払養育費償還状況

| 年    | 支給総額<br>(100万 kr) | うち18歳以上の<br>児童対象<br>(100万 kr) | 要償還額<br>(100万 kr) | 支給総額に<br>対する割合<br>(%) | 償還額<br>(100万 kr) | 償還率<br>(%) |
|------|-------------------|-------------------------------|-------------------|-----------------------|------------------|------------|
| 1978 | 1,016             | —                             | —                 | —                     | 361              | —          |
| 1979 | 1,136             | —                             | —                 | —                     | 434              | —          |
| 1980 | 1,328             | —                             | 713               | 54                    | 513              | 72         |
| 1981 | 1,566             | —                             | 773               | 49                    | 580              | 75         |
| 1982 | 1,715             | —                             | 812               | 47                    | 633              | 78         |
| 1983 | 1,913             | —                             | 852               | 45                    | 656              | 77         |
| 1984 | 2,038             | —                             | 837               | 41                    | 653              | 78         |
| 1985 | 2,250             | 28                            | 881               | 39                    | 704              | 80         |

資料出所：Social Insurance Statistics Facts 1986（スウェーデン社会保険庁）。

現行制度に課題がないわけではない。支払総額と償還額の差額が年々拡大してきており、財政難の問題が生じてきている。償還率は約80%だが、先払養育費より取り決めた養育費の方が低額の場合、補足手当として支払われ償還は求められない。このため養育費を不当に低く取り決める危険もあるとされる。また、裕福な監護親にまで先払養育費を支給することの是非も論議されているが、所得制限を設けることのマイナスの影響を懸念する声の方が強い。こうした公的支出に関する論争のほか、事務処理機構の再編成、効率化への種々の提案があるが、制度本来の目的であるところの単親世帯の児童に一定の生活水準に保障するという役割は果たし得ているといえよう。

## V. 離婚と子どもの生活保障

### ——今後の課題——

離婚世帯の子どもの生活保障に関しては、次の点を再検討する必要があると思われる。第一に、有子世帯全般への所得保障制度の改善、第二に、単親、とくに離別世帯への所得保障のあり方、第三に、親としての扶養責任の履行確保ということである。

先ず、離婚母子世帯の子どもの生活保障を考える前に、その前提として、児童養育世帯に対する所得保障（例えば児童手当）について考える必要がある。外国の制度をみると、子どもを育て上げるのに、親だけでなく国や地方自治体も共同で責任をもつべきだという考え方が土台にある。とりわけヨーロッパ諸国の場合にそうである。子育てを私事とせず、社会の子どもとして、児童の養育費補償、生活保障を通じて社会も責任をもつという考え方である。わが国の場合、子どもが社会の子であるという考え方は「タタマエ」としては認識されているものの、人々の心に深く根ざしたものとなっていない。「まともな親なら子どもを自力で育てるのは当たり前のことだ」というような意識状況は、未だに多くの人々にみられる。社会の次代を担う子どもの養育について、有子・無子世帯間での児童養育費用の分担に関する国民的合意の形成が必要である。児童の養育に対しては親が第一義的責任を負うとはいえ、児童養育による世帯間の負担の不均衡を或る程度は正し、児童養育期間中の生活水準の低下を防ぎ、その養育の社会的貢献を評価する必要がある。有子世帯へのユニバーサルな制度として児童手当があるが、これは子どもの養育費の社会的補償という機能を持ち、子は親と社会が協力して育てていくべきものだという思想に裏打ちされている。わが国の場合、児童養育世帯全般への現金給付の水準が低く、児童の養育は肉体的・精神的負担のみならず、経済的にも負担と感じる傾向が広まりつつある。3歳未満児に限定したような手当ではなく、児童養育世帯の負担を実質的に軽減して養育機能を充実させることは、今日きわめて緊急の課題であろう。

その上に立って、両親世帯と単親世帯に対する給付間の関係に考慮を払わねばならない。なぜなら、両親揃って子どもを養育している時の生活水準の低下が軽減されていないと、単親に

なった時の特定給付のみで生活水準の低下抑制機能を十分に果たすことはむずかしいからである。普遍的な有子世帯への所得保障の上乗せとして存在する場合に、単親世帯への所得保障は有効に機能しうる。

また、離婚はどの程度まで社会保障の介入を必要とする社会的リスクかについての論議が、将来、ますます頻繁に提起されるだろう。単親世帯の発生は、経済の高度化、家庭および社会における両性の役割の見直しによって生じた新しい種類の社会的リスクと考えることもできよう。だが、このようなリスクの中には社会保険になじまないものも含まれるので、そうした場合には手当や貸付け或いは立替払い制度およびそれらの組み合わせを考えることが必要とされる。

第三に、親としての扶養責任ということがある。離婚母子世帯の増加は、その経済的問題——貧困——への大きな関心をひきおこしてきた。親の離婚により多くの子が片親の所得のない世帯で生活することになり、非監護親が子の扶養義務を怠ることが、離婚母子世帯の経済的困窮の一因となっている。親は離婚しても共同で子育ての義務を負うのであるから、養育費支払義務は、離婚によって子と生活を共同しなくなった親の子育て義務の一形態であるといえる。

こうした意味で、スウェーデンの例が示唆する事柄を考えてみると、第一に、「先払養育費制度における支給額自体は、それだけを取り出せば決して多額ではないが、それは他のより普遍的な所得保障制度によって作られた基盤の上に補足的に上乗せされたものだからであること。すなわち、或る事故に対して援助額を決定する際に、対象者の生活がそれだけで成り立つかどうか、対象者の生活を支える一般的な基盤が社会的に存在しているかどうかが問われねばならない」<sup>39)</sup>ということである。離婚後の子どもの生活保障は、児童を養育するすべての世帯に対する所得保障と、単親(母子と限らない方がよい)世帯に対する特定の施策という、より大きな関係の中で考える必要がある。広範かつ多様な社会手当が存在する場合、養育費そのものの問題は重要であるとしても、母子世帯に利用できる所得源の一構成要素にすぎない。また、児童に対する国の一般施策(たとえば教育、医療、住宅等)のレベルが高ければ高いほど、子どもの生活水準を適切なレベルにもってくるために私的扶養を頼みにする必要は少なくなる。したがって、児童養育費の役割の重要性は、児童に対する社会的施策の基盤に照らしてのみ適切な評価を下すことができる。

第二に、児童手当にしても先払養育費にしても、児童1人増えた場合の加算の仕方が現実のニードに即して行われていることである。その結果、児童手当の場合、16歳までの児童生計費の約4分の1から3分の1をカバーし、また児童数が多い世帯ほど児童手当によるカバー率は高くなっている。さらに16歳以降は教育費の増加に対応しうる手当がある。先払養育費も各子同額とされている。このため、実際の生活費の増加に対応し得るのである。

第三に、先払養育費制度は個人の責任と社会の責任の役割分担を明確にしている点があげら

れる。しかし、その際にも子どもの生活費確保を何よりも優先させ、養育費支払義務者が任意に義務を履行しない場合には先ず公的機関が前払いし、後に義務者に求償するという具合である。求償不能の場合の負担は公的機関が負うことになる。この趣旨は、権利者が強制執行をかけたり、裁判所に申し立てたりすることによって、子の父母に感情的対立が生じることを回避し、離婚後も父母が子育てに協力できるよう配慮するとともに、出来る限りすみやかに子どもの生存権を保障しようとするものといえよう。

また、これと関連するが、離婚後に非監護親が再婚し新たな扶養家族が生じたとき、最初の家族と後の家族における子どもの生活保障をどう考えるかという問題が生じる。親の所得が一定額以上であっても、二つの家族を扶養すれば双方の家族、即ち二世帯の全ての子が公的扶助の水準以下の生活に陥ってしまうリスクを考慮して、最初の家族に対しては非監護親の養育費に代わるものとして公的扶養に移行する傾向にあることを示している。

離婚による子どもの生活保障の問題に関しては民事制度と社会保障制度の両側面を視野に入れた総合的検討が必要であるが、その際には子どもの立場に立って、子どもの利益を最優先させるという子の権利・福祉尊重の視点がその基底になければならないであろう。人間だれもが通過する子ども期の発達に必要な生活水準を保障することは、きわめて重要である。母子世帯の子どもの生存権・発達権を保障していくためには、生活の単位としての家庭が一定の生活水準を維持しつつ、自立し、安定した状態にあるべきである。親が一人であることにより遭遇する生活困難については、より一層の社会的配慮が必要であり、離婚母子世帯の子どもの生活保障の必要性は大きいものがある。

## 結 び

これまでの考察から、わが国の場合を考えると、まず協議離婚制度の見直しが必要とされよう。離婚手続きにおける子どもの権利確立、養育費の取り決めに容易にするための具体的基準の整備、及び養育費の履行を確保する制度の確立等、課題は多いが、子どものいる夫婦の離婚は子どもの離婚後の生活を十分に配慮した制度に改めるべきである。こうした養育費制度の整備とともに、養育費の支払いに関しては、自発的支払いに向けての努力が何よりも求められよう。養育費支払義務は親としての責任感にもとづく支払義務意識を形成することが、その後の親子関係にとって決定的に重要である。この点を考慮して養育費は決められ、かつその履行が確保されねばならない。養育費支払義務者の子育て意欲をそぐような養育費の決定や履行強制は結局、子どもにとって利益とはならないであろう。養育費の履行強制は、子どもに及ぼす結果への配慮が根底になくはならないし、子どもに対する社会の責任の土台を徐々に弱め、私的扶養に転嫁することのないように、熟慮の上、実施されることが必要であろう。

さらに、児童手当・児童扶養手当両制度の再検討も必要とされよう。児童手当制度は広く児

童を養育する世帯への社会的養育費として、その果たす役割は重要である。わが国の児童手当制度は制度本来の目的に対する機能の有効性の点からも、抜本的検討の必要性は大きいと考える。児童扶養手当については、この制度による公的扶養を年収の多い父の私的扶養に一部転嫁させる意図をもつ改正（但し未施行）が行われたが、父に扶養義務を強制させる方策がない以上、離婚母子世帯を生活難におとし入れる可能性が大きい。非監護親に子に対する養育費支払義務を履行させることは必要である。その際には新世帯で扶養義務を有する者への配慮や、養育費支払者に対する税制上の優遇措置等、きめ細かな方策が望まれる。だが、児童扶養手当制度の中に、母の収入とは無関係に、別れた父の年収による不支給条項を導入し、離別母子世帯については社会保障制度の適用を制限するのはいかなるものだろうか。制度の目的からしても、むしろ、父の年収による支給制限は廃止して手当を支給し、支払能力を有するにも拘らず養育費不払いの場合には、後に公的機関が求償する方がよいと思われる。

両親の離婚に付随する子どもの生活問題に対しては、子どもの権利保障の視点から、離婚制度や所得保障制度の検討を行うことが必要である。この場合に子どもの生活を守る社会保障制度・施策の後退を招くことのないよう、十分な配慮が何よりも求められる。

#### 註

- 1) 利谷信義他編、『離婚の法社会学——欧米と日本』、東京大学出版会、1988年、4-5頁。
- 2) 江守五夫、「家族崩壊現象の歴史的・社会的要因」、(利谷信義他編、『向上書』) 53頁。
- 3) 竹崎 孜、「片親児童の生活保障について——スウェーデンの養育費立替制度——」、『社会福祉研究』第41号、鉄道弘済会社会福祉部、1987年、86頁。
- 4) 下夷美幸、「離婚と子供の養育費」、『季刊・社会保障研究』第25巻第2号、東京大学出版会、1989年、156頁。
- 5) 数字については、厚生省大臣官房統計情報部、『人口動態統計』、厚生統計協会、1990年参照。
- 6) 以下の数字については、厚生省児童家庭局、「昭和63年度全国母子世帯等調査結果の概要」1990年参照。
- 7) 京都市民生局、「京都市母子父子世帯実態調査報告書」（昭和63年7月調査実施）1989年、177頁。
- 8) 数字は前出2調査の該当箇所等参照。
- 9) 1989年には、夫婦共働き世帯の一世帯当たり1ヵ月平均の実収入529,035円のうち、妻の収入は102,833円で、実収入の19.4%を占めている。総理府統計局編、『家計調査年報、平成元年』、日本統計協会、1990年、30頁。
- 10) 最高裁判所、『司法統計年報・家事編』、1987年、第117表。母を監護者と定めた未成年者に対して父から母に支払われる養育費の取り決め率。
- 11) 金城清子、「法女性学——その視角と課題15」、『法律時報』62巻3号、1990年、108頁。
- 12) 山脇貞司、「養育費支払義務の履行確保」『ジュリスト』第858号、1986年、34頁。
- 13) 有地 享編、『現代家族の機能障害とその対策』、ミネルヴァ書房、1989年、311-312頁。
- 14) 下夷美幸、「前掲論文」、158頁。
- 15) 最高裁判所、『司法統計年報・家事編』、1987年、第159表。
- 16) 有地 享編、『前掲書』、312頁。
- 17) 山脇貞司、「前掲論文」、36頁。



- 18) 有地 享編, 『前掲書』, 312頁。
- 19) 数字については, 厚生統計協会, 『国民の福祉の動向』, 1990年の該当箇所参照。
- 20) 山脇貞司, 「前掲論文」, 37頁。
- 21) 利谷信義, 石井美智子, 「日本の離婚」(利谷信義編, 『前掲書』), 85頁。
- 22) 原田純孝, 「「日本型福祉社会」論の家族像」(東京大学社会科学研究所編, 『転換期の福祉国家(下)』, 東京大学出版会, 1988年), 385頁。
- 23) 城戸喜子, 「母子世帯と生活保護(Ⅰ)」, 『季刊・社会保障研究』, 第21巻第3号, 東京大学出版会, 1985年, 254頁, 258頁。
- 24) 社会保障研究所, 『季刊・社会保障研究』, 第26巻第3号, 1990年, 330頁, 第7表。
- 25) 星野信也, 「児童手当および児童扶養手当のあり方をめぐって——イギリスとの比較——」, 『季刊・社会保障研究』, 第21巻第3号, 東京大学出版会, 1985年, 272頁。
- 26) 星野信也, 「同上論文」, 278頁。
- 27) 副田義也, 「家族政策の展開と危機」, (一番ヶ瀬康子他編, 『講座社会福祉, 第7巻, 現代家族と社会福祉』, 有斐閣, 1986年), 278頁。
- 28) 年金をはじめ各種社会保障給付金算定と, それらの物価自動スライド計算に用いられる係数。その額は毎年の消費者物価指数の変動にあわせて改訂されている。
- 29) 竹崎 孜, 「前掲論文」, 87頁。
- 30) 社会保障研究所編, 『スウェーデンの社会保障』, 東京大学出版会, 1987年, 209頁。
- 31) Soren Kindlund, "Child Support in Sweden," in *Child Support: From Debt Collection to Social Policy*, ed., Alfred J. Kahn and Sheila B. Kamarman (Sage Publications, 1988), p. 83.
- 32) 竹崎 孜, 「前掲論文」, 86頁。
- 33) Soren Kindlund, op. cit., p. 89.
- 34) 第三子には50%増, 第四子以降の各子については100%増すなわち2倍の額の児童手当が支給される。
- 35) 拙稿, 「母子世帯と所得保障——4カ国の生別母子世帯を中心として——」, 『仏教大学社会学部論叢』, 第18号, 1984年を参照されたい。
- 36) 竹崎 孜, 「前掲論文」, 88頁。
- 37) Soren Kindlund, op. cit., p. 84.
- 38) 社会保障研究所編, 『スウェーデンの社会保障』, 東京大学出版会, 1987年, 210頁。
- 39) 城戸喜子, 「前掲論文」, 257頁。